

신자유주의 경제재편의 사회적 수용과 국가의 역할*

- 아르헨티나 메넬 정부를 사례로 -

박병수(경희대학교아태지역연구원)**

- I. 서론
- II. 1989년 아르헨티나 사회경제상황
- III. 메넬 정부의 신자유주의 경제재편 추진
- IV. 메넬 정부의 신자유주의 경제재편에 대한 국민적 동의
- V. 결론

I. 서론

1980년대 초반부터 높은 인플레이션과 막대한 외채로 인한 경제침체를 경험한 많은 중남미 국가들은 ‘국가의 실패’를 ‘시장의 능력’으로 치유한다는 명분 하에 전통적인 국가중심적 경제발전 모델을 포기하고 무역과 투자 자유화, 민영화, 규제완화 등의 시장중심적인 신자유주의 경제재편을 추진하였다. 많은 라틴아메리카 국가들은 1980년대 초반의 심각한 경제위기의 원인을 국가의 경제영역에 대한 지나친 개입으로 인한 비효율성과 경제의 대내외적 경쟁력 하락으로 진단했다. 따라서 국제통화기금(IMF)와 세계은행 등 국제금융기관들의 적극적 권유 하에서 많은 중남미 국가들은 복지제공자로서와 경제발전의 강력한 추진자로

* 이 논문은 2002년 학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음.(KRF-2002072-BM2085)

** Byoung-Soo, Park(Kyung Hee University, Center for Asia-Pacific Studies, Guest Assistant Professor, latino@hanmail.net), “The State's Role, Social Acceptance, and Neoliberal Adjustment in Argentina”.

서의 국가의 역할과 기능을 최소화 시키고, 반대로 자본 활동의 자율을 극대화시키는 신자유주의 경제재편을 추진했다.

아르헨티나에서도 1989년 집권한 메넴(Carlos Saul Menem) 정부에 의해 신자유주의 경제재편이 적극적으로 추진되었다. 급격한 경제재편 과정에서 공공 기관의 해고, 공공요금 인상, 사회복지를 위한 공적 지원금 삭감, 실업증대 등이 초래되어 사회적 빈곤이 확대되었고, 국민들의 삶의 질은 더욱 하락하였다. 이처럼 아르헨티나의 메넴 정부 1기(1989-1995) 동안의 대대적인 신자유주의적 경제재편으로 인해 국민들의 고통이 심화되었음에도 불구하고 메넴정부는 제2기(1995-1999) 집권에 성공했다.

이는 사회적·경제적 고통을 겪고 있는 상황에서도 국민들의 상당수가 메넴 정부의 신자유주의 경제재편을 지지했기 때문에 가능한 것이었다. 특히 메넴 정부에 의한 신자유주의적 경제재편 과정에서 사회경제적 고통이 가중되었던 하층계층이 메넴 정부의 경제재편에 대해 거센 저항 없이 수용했고, 오히려 이를 지지했다.

이러한 상황을 어떻게 설명할 수 있을까?

우선 신자유주의 경제재편의 사회적 손실자들의 저항능력이 부족하여 자신들의 사회경제적 고통을 수반하는 정책에 제대로 대항하지 못했는가를 검토해 볼 수 있다. 그러나 이러한 입장은 당시 아르헨티나의 사회적 손실자들이 메넴 정부의 신자유주의적 경제재편에 불만을 가지고 있었다는 점이 전제로 되어야 한다. 그러나 당시 대다수 아르헨티나인들이 고통스러운 신자유주의 경제재편을 기꺼이 수용하는 태도를 보였다는 점을 감안하면 사회적 손실자들의 정부정책에 대한 저항능력 부족은 메넴 정부의 신자유주의적 경제재편에 대한 반발이 거세지 않았다는 것의 배경적 설명은 될 수 있을지 모르지만 그것 때문에 국민들이 메넴 정부의 신자유주의 경제정책에 제대로 대응하지 못했다고 하기에는 설득력이 부족하다.

따라서 신자유주의 경제재편에 대한 사회적 수용을 제대로 분석하기 위해서는 당시 아르헨티나가 사회경제적으로 어떠한 상황에 처해 있었는지 하는 점과 신자유주의 경제재편을 사회적 손실자까지 기꺼

이 수용하도록 국가가 어떠한 역할을 담당했는가를 검토해야 할 것이다. 아르헨티나의 경우 신자유주의 경제재편에 대한 대중들의 지지 또는 수용을 위한 국가의 역할은 ‘설득을 통한 동의창출’과 ‘보상을 통한 동의창출’, ‘분할통치를 통한 동의창출’로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저, 설득을 통한 동의창출에서 당시 메넴 정부는 년 5,000%라는 하이퍼인플레이션에 직면한 당시 아르헨티나의 파산직전 상황에서 비록 단기간 고통을 수반하지만, 인플레이션 문제를 근본적으로 치유하기 위해서는 급격한 신자유주의적 경제재편이 필요하다는 논리로 국민들을 설득했다. 아르헨티나 국민들은 하이퍼인플레이션과 누적 외채에 의한 고통을 겪고 있었기 때문에 기존의 경제정책과 다른 특단의 조치가 필요하다는 국가의 설득에 동의하였다. 보상을 통한 동의창출을 위해 메넴 정부는 신자유주의 경제재편 과정에서 민영화와 재정삭감으로 조성된 자금을 기반으로 미조직 도시빈민을 중심으로 사회적 지원프로그램을 제공하여 그들의 불만을 완화시키고 결과적으로 신자유주의적 경제재편에 대한 저항을 약화시킬 수 있었다. 그리고 메넴 정부는 초기 민영화 과정에서 반대 입장을 주도적으로 표명했던 자본진영에 조세감면, 정부의 부채보증 등 다양한 특혜조치를 제공하여 민영화에 대한 동의를 이끌어 내는데 성공했다. 비록 보상이 손실을 상쇄시키기에 충분하지 않았지만, 국가의 사회적 손실에 대한 일정한 보상은 사회적 손실자들이 그들에게 고통을 초래하는 신자유주의 경제재편을 수용하게 하는데 기능했다고 할 수 있다. 또한 메넴 정부는 신자유주의 경제재편의 최대 피해자인 노동부문을 친정부조직과 반정부조직으로 분리하여 친정부노동조직에 일정한 혜택을 제공하고 반정부노동조직의 활동을 억압했다.

본 논문은 아르헨티나의 신자유주의 경제재편에 관해 그 경제정책의 성공과 실패여부, 그리고 국가의 일반적 축소에 집중되어 왔던 기존의 연구와 달리 신자유주의 경제재편 과정에서 고통을 초래하는 정책에 대한 국민들의 지지 또는 동의를 획득하기 위해 국가가 어떠한 역할을 하였는가에 초점을 맞추기 때문에 연구의 지평을 확대했다는 점에서 그 의의가 있다고 할 수 있다. 또한 본 논문은 멕시코를

비롯한 경제위기가 극심하지 않은 국가에서 신자유주의 경제재편에 대한 국민들의 지지획득을 위해 국가가 사회적 손실자들에 대한 보상을 중심으로 한 반면에 아르헨티나 같은 경제위기가 극심했던 국가에서는 하이퍼인플레이션과 그로 인한 국가파탄의 예방이라는 점을 강조하는 설득을 통해 국민들의 동의를 창출했다는 점에서 비교연구의 단초를 마련했다고 할 수 있다.

본 논문의 본문은 세 부분으로 구성되어 있다. 제2장에서는 메넴 정부가 본격적으로 신자유주의적 경제재편을 추진하기 직전의 아르헨티나 사회경제적 상황을 살펴볼 것이다. 이는 메넴 정부가 대대적으로 경제재편을 추진하게 된 배경과 더불어 아르헨티나 국민들이 고통을 수반한 신자유주의 경제재편을 지지했던 객관적 요인을 검토하기 위한 것이다. 제3장에서는 메넴 정부의 신자유주의적 경제재편 추진상황을 무역과 투자 자유화, 공기업 민영화를 중심으로 살펴볼 것이다. 제4장에서는 메넴 정부의 신자유주의 경제재편에 대한 국민적 동의창출 기제에 대해 '설득을 통한 동의창출'과 '보상을 통한 동의 창출', '분할통치를 통한 동의창출' 등을 중심으로 분석할 것이다.

II. 1989년 아르헨티나 사회경제상황

1980년대 아르헨티나 경제는 높은 인플레이션, 부족한 투자, 낮은 경제성장 등으로 극심한 침체에 빠져 있었다. 따라서 알폰신(Raúl Ricardo Alfonsín) 정부는 군부정권에 의해 심하게 왜곡되었던 정치체제를 정상화 시키고 인권침해 가해자들에 대한 처벌을 통한 과거사 청산이라는 시급한 과제를 수행함과 더불어 침체된 경제를 회생시키기 위한 경제적 처방을 모색해야만 했다. 알폰신 정부는 재임 초기 이른바 '아우스트랄 플랜'(Plan Austral)을 추진하였다. '아우스트랄 플랜'은 그동안 비효율적 경영과 방만한 운영으로 국가재정을 악화시켜 왔다고 평가되어 왔던 국영부문의 효율성을 증진시키는 것과 경제영역에서의 계획자와 생산자로서의 역할을 담당해왔던 국가의

과도한 경제개입을 축소하는데 그 초점이 맞추어져 있었다. 이처럼 알폰신 정부는 1940년대 페론(Juan Domingo Perón) 정부 하에서 주요 산업이 국유화된 이후 아르헨티나의 경제를 주도해온 공기업 중심의 경제구조를 그대로 둔 채 그 운영방안을 개선하는 ‘단기적 안정화 정책’을 추진했다.

1985년부터 추진했던 ‘아우스트랄 플랜’ 정책 추진과정에서 경제성장률이 높아지고 인플레이션은 하락하는 등 아르헨티나 경제적 상황이 호전되었다. 1985년 -4.3%였던 전년도 대비 GDP 성장률이 1986년 5.6%, 1987년 2.2%, 높아졌다. 반면에 1985년 672.2%였던 연평균 소비자 물가성장률은 1986년 90.1%, 1987년 131.3%로 크게 하락했다 (<표 2-1> 참조).

<표 2-1> 알폰신 재임기 아르헨티나 주요 경제지표, 1983-1990

(단위 : %)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
GDP성장률	3.0	2.6	-4.3	5.6	2.2	-2.7	-4.4
연평균 소비자물가성장률	343.8	626.7	672.2	90.1	131.3	343.0	3,079.2
제조업부문 실질임금성장률	17.3	27.3	-9.2	-3.8	-8.3	-0.9	-8.8
교역조건 1980=100	86.4	99.0	81.0	73.0	72.0	76.0	80.0
총외채 (1억US\$)	459.20	488.57	509.48	523.74	584.23	587.06	647.45

출처: Inter-American Development Bank, Economic and Social Progress in Latin America: 1991 Report, Washington, DC: John Hopkins university Press, 1991.

참조: Smith 1991에서 재인용.

그러나 1988년 들어 아르헨티나 경제는 다시 급격히 침체로 빠졌다. 특히 1989년 아르헨티나는 무려 인플레이션이 4,923%에 달하는 하이퍼인플레이션 상황에 처하게 되었다. 알폰신 정부는 1987년 이후 인플레이션이 급격히 상승함에도 불구하고 인플레이션 대책으로

초래되는 사회적 비용과 그로 인한 정치적 지지세력 약화를 염려하여 반인플레이션 정책을 적극적으로 추진하지 않았다. 이러한 가운데 실질임금이 지속적으로 하락했던 노동부문과 중간계층을 비롯한 실질소득이 감소한 자본부문과 농민부문 등 다양한 사회적 계층의 저항이 날로 고조되었다. 이러한 사회적 혼란은 다시 인플레이션을 상승세를 더욱 가속화시키는 악순환이 반복되었다(Smith 1991, 50).

알폰신 정부는 경제의 구조적 틀을 그대로 유지한 채 운영과정의 효율성 증진시켜 경제회복을 모색했던 경제정책이 한계에 봉착하자 1988년 이후 공기업 민영화를 통한 경제구조 재편 작업에 착수하였다. 알폰신 정부가 경제정책의 기본방향을 공기업의 민영화로 전환했던 요인에는 1987년 이후 급격한 경제침체 뿐만 아니라 그러한 상황 속에서도 부실한 공기업에의 막대한 자본투여로 인해 정부가 부담하는 재정부담이라는 현실적 문제를 민영화로 타개해보고자 하는 의도도 있었다(<표 2-2> 참조).

<표 2-2> 10대 적자 공기업의 영업실적(1989년 6월 기준)

(단위 : 백만 달러)

공기업명(업종)	수입	지출	손실
YPT(석유)	1,774	2,800	1,026
Ferrocarriles Argentios(철도)	150	650	500
SEGBA(전기, Buenos Aires)	220	650	430
Gas del Estado(가스)	350	760	410
ENTel(전화)	535	940	405
AyE(전기, 지방)	270	600	330
Hidronor(상수도)	21	131	110
Encotel(우체국)	121	198	77
YCF(석탄)	28	55	27
Obras Saintarias(하수처리)	73	95	22
계	3,542	6,879	3,337

출처: SIGEP(Argentina's Public enterprise Auditor), published in La Nación, February 10, 1993.
참조: 강종만, 아르헨티나 공기업 민영화와 시사점, 한국금융연구원, 2002, 12. P. 14에서 재인용)

임기 초기에 ‘단기적 안정화 정책’을 추진했던 것에서 알 수 있듯이 알폰신 정부는 경제정책의 모델의 대전환을 의미하는 민영화 정책에 적극적이지 않았다. 따라서 알폰신 정부의 민영화 정책은 그 대상 범위가 제한되어 있었다. 그리고 알폰신 정부의 민영화 정책은 공기업 중심의 경제체제하에서 이익을 향유해왔던 자본, 노동, 전통적 정치인 등의 강력한 반발에 직면하여 제대로 시행되기 어려웠다. 특히 전통적인 정경유착 구조에서 온갖 특혜와 독점적 지위를 누리왔던 자본진영은 공기업 매각에의 참여를 거부하는 등 민영화 정책을 강하게 반대했다. 또한 국가에 의한 고용창출 기능을 담당했던 공기업이 민영화 되면 일자리를 상실하게 되고 그들의 정치적 영향력이 축소될 것을 우려한 노동진영의 반발도 거셌다. 이들은 심각한 경제위기 하에서도 여전히 경제영역에서 국가의 주도적 역할을 신념처럼 믿고 있던 전통적 정치인 그룹과 연계하여 민영화 반대 분위기를 더욱 확산시켰다. 이러한 자본진영과 노동진영과 더불어 페론주의자들이 장악하고 있던 아르헨티나 상원도 1988년 정부가 제출한 민영화 관련 법안 3개를 부결시켰다.¹⁾ 이처럼 주요 세력의 거센 반대에 의해 알폰신 정부의 민영화 정책은 많은 제약 속에서 추진되었다. 대표적 사례가 아르헨티나의 대표적 국영 전화통신회사였던 ENTel과 국제선 항공회사였던 Aerolineas Argentinas의 민영화 실패였다. 알폰신 정부는 이들 2개의 대표적 공기업의 민영화를 추진했지만 자본진영의 극심한 반대와 매각불참으로 결국 실패했다. 결국 알폰신 정부 하에서는 비교적 규모가 작고 아르헨티나 경제전반에 대한 영향력이 크지 않은 기업들인 국내선항공사인 Austral Airlines, 전기용품 기업인 SIAM, TV방송국, 유리제조공장 등 4개의 공기업만이 민영화 되었다.

1989년 들어와 소비자물가는 4월 33.4%에서 불과 2달 이후인 6월 114.5%로 급격히 상승했다. 특히 다가올 대통령 선거에서 정의당(PJ)

1) 당시 이들 주요 민영화 반대세력은 제발된 경제위기를 극복하기 위해서는 경제구조의 대대적인 재편이 필요하다는 점에는 인식을 같이하면서도 그 과정에서 초래되는 사회적 비용은 서로 다른 부문에 전가시키려 했다(Smith 1991, 51).

의 메넴 후보의 승리가 예상되면서 달러 매집 현상이 더욱더 거세지면서 환율이 붕괴되었다. 이는 인플레이션 상승폭을 더욱 가파르게 했고, 정부의 재정위기를 더욱 심화시켰다. 이 과정에서 국민들의 생활은 더욱 궁핍하게 되어 사회적 불만이 고조되었다. 그 결과 도시에서 공공연히 약탈행위가 일어날 정도로 아르헨티나 사회는 매우 불안정하게 되었다(Weyland 1998a, 548).

이러한 사회경제적 대 혼란에서 치루어진 1989년 5월 대통령 선거에서 정의당 후보 메넴이 거의 절반인 49.4%의 지지를 받아 대통령에 당선되었다. 반대로 당시 급진당(UCR) 후보였던 앙헬로스(Eduardo Angeloz) 후보는 37.0%를 획득하는데 그쳤다. 메넴의 대통령당선은 재발된 경제침체로 인한 아르헨티나 유권자들의 급진당에 대한 심판도 중요한 요인으로 작용했다. 그리고 <표 2-2>에서 알 수 있듯이 선거과정에서 민중적 시장경제, 임금소득 증대, 외채상환 유예 등 네오포폴리즘적 선거구호에 아르헨티나 하층 유권자들이 압도적 지지를 메넴 진영에 보냈다. 반대로 신자유주의적 경제재편을 구호로 시장경제에 기초한 대대적인 경제구조 조정을 선언했던 앙헬로스는 상층과 중간층의 지지를 받았지만, 하층의 지지를 획득하는데 실패했다(이성형 1992a, 174).

<표 2-2> 1989년 5월 선거에서 주요 후보자의 사회계층별 선거득표현황(%)

	상 층	중간층	조직된 하층	비조직된 하층
앙헬로스(급진당)	48	53	34	20
메넴(정의당)	23	23	52	72

출처: 이성형 1992a, 175에서 재인용.

1989년 4,923%라는 기록적인 인플레이션 상승률에 직면한 알폰신 정부는 공무원들의 봉급도 지불하지 못할 정도로 파산상태에 처하여 경제과탄을 추스릴 여력을 상실했다. 이처럼 경제에 대한 통제력을 상실한 알폰신 정부는 메넴 당선자에게 정권을 조기에 인수해 달라고 요청했다. 그 결과 메넴은 알폰신 대통령의 임기가 5개월 남은

1989년 7월에 대통령에 취임하게 되었다.

III. 메넴 정부의 신자유주의 경제재편 추진

메넴 정부는 집권하자마자 선거운동 과정에서 경제에 대한 국가의 강력한 개입을 시사했던 포퓰리즘적 경향과 결별하고 대신 국가개혁이란 구호를 전면에 내걸었다. 메넴 정부는 국내 엘리트와 국제적 경제관련 세력들의 압력 하에서 국내적으로는 민영화, 정부재정 개선 등을 통해, 대외적으로는 금융자유화와 무역자유화, 외채문제 해결을 통해 아르헨티나의 경제구조를 대대적으로 재편하려고 했다.²⁾ 일반적으로 선거공약과 집권 이후 정책집행과 어느 정도의 차이가 있지만, 아르헨티나의 메넴의 경우는 선거운동 과정에서의 국가중심적 수입대체산업화의 연장을 주장하다가 집권 이후 규제완화, 민영화, 무역 및 투자 자유화 등 시장중심적 신자유주의 경제정책을 대대적으로 추진했다는 점에서 그 경향이 급격하게 변화되었다고 할 수 있다. 메넴의 페론주의적 입장과 포퓰리즘적 공약포기는 그의 첫 내각 발표에서 잘 드러났다. 메넴은 경제부장관에 로이그(Miguel Roig), 노동부 장관에 트리아카(Jorge Triaca)를 각각 임명했다. 로이그는 아르헨티나의 대표적 다국적 기업이자 중심적인 농업회사인 ‘봉헤 이 보른’(Bunge y Born)의 부회장이었고, 트리아카는 플라스틱 노동조합의 지도자로 페론주의에서 우파로 변신한 대표적 인물이었다. 메넴은 경제부장관 로이그가 임명 직후 사망하자 BB그룹의 또다른 부회장 네스또르 라파넬리(Nestor Rapanelli)를 경제부장관에 임명했다. 라파넬리 주도로 평가절하, 가격인상, 임금동결, 공공서비스 요금 인상 등을 주요 내용으로 하는 ‘봉헤 이 보른 계획’이 시행되었

2) 1980년대 후반 이후 중남미의 많은 국가들의 주요 정치인들이 선거과정에서 포퓰리즘적 구호를 주장하다가 집권 이후에 신자유주의적 경제재편을 강력하게 추진하였다. 그 대표적 사례가 아르헨티나의 메넴과 1988년의 집권한 베네수엘라의 페레스(Carlos Andrés Pérez), 1990년 당선된 페루의 후지모리(Alberto Kenyo Fujimori) 등을 들 수 있다.

다. 그러나 1990년 GDP성장률은 -0.5%, 1인당 GDP는 -3.2%를 각각 기록했다. 또한 탈산업화가 지속되어 1990년 제조업 생산이 1989년에 비해 7.2%, 1988년에 비해 14.4% 하락했다. 이러한 경제악화는 임금과 구매력을 급격히 하락시켰다. 이 기간에 공공부문의 실질임금은 40% 이상, 그리고 블루칼라 계층의 구매력은 15-20% 하락되었다(Smith 1991, 61-62).

이에 메넴 정부는 국가개혁법(La Ley de Reforma del Estado)과 '경제긴급조치법'(La Ley de Emergencia Económica)을 제정하여 공기업 민영화와 투자자유화와 무역 자유화에 적극 나섰다. 1991년 1월 경제부장관에 취임한 도밍고 까발로(Domingo Cavallo)는 재발된 하이퍼인플레이션 문제를 해결하기 위해 충격요법을 시행했다. 메넴 정부는 1991년 4월 1달러를 1만 아우스트랄로 고정시키고 아르헨티나 화폐를 무제한 달러화로 바꿀 수 있는 '태환법'(la Ley de Convertibilidad)을 공표했다.³⁾ 이러한 획기적인 경제정책은 비교적 높은 경제성장률을 기록하며 인플레이션 대폭 하락 등의 효과를 거두었다. GDP성장률은 1990년 -1.8%에서 1991년 10.6%, 1992년 9.6%, 1993년 7.2%, 1994년 5.8%를 기록하여 비록 점차 그 성장률이 낮아졌지만 높은 상승세를 보였다. 그리고 1990년 2,314.0%였던 연평균 물가상승률이 1991년 171.7%, 1992년 24.9%, 1993년 10.6%, 1994년 4.2%로 대폭 하락했다. 이와 더불어 부에노스아이레스에서의 빈곤율은 1989년 10월 47.4%에서 1991년 10월 21.6%, 1994년 5월 16.1%로 낮아졌다(Weyland 2000, 23). 반면에 실업률은 1990년 7.5%에서 1991년 6.5%, 1992년 7.0%, 1993년 9.6%, 1994년 11.5%로 높아졌다(표3-1 참조). 이러한 경제적 성과는 아르헨티나의 경제기적이라고 평가되기도 했다. 까발로 장관은 아르헨티나를 인플레이션과 경제침체로부터 구원한 해방자로 칭송되었다.⁴⁾

3) 1991년 4월에 태환법 도입 당시에는 미국 달러에 대한 아르헨티나의 환율이 1만 아우스트랄 대 1달러로 고정되었으나, 1992년 1월 아르헨티나가 화폐개혁을 단행하여 1만 아우스트랄이 1페소로 되어 아르헨티나의 환율은 1페소 대 1달러로 되었다.

4) 1991년 2월에 23%이었던 부에노스아이레스 시민들의 까발로 장관에 대한 지지도는 같은 해 10월에 53%로 급등했다(Smith 1991, 73).

<표 3-1>메넴 정부 1기 주요 경제지표(1989-1995)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
GDP성장률	-6.9	-1.8	10.6	9.6	7.2	5.8	-2.8
명목1인당GDP(US\$)	2,327	3,386	5,167	6,262	6,987	7,500	7,414
실질1인당GDP성장률	-8.2	-3.2	9.1	8.1	5.7	4.4	-4.1
물가상승률	3,079.5	2,314.0	171.7	24.9	10.6	4.2	3.4
실업률	7.6	7.5	6.5	7.0	9.6	11.5	17.5

참조: Global Insight 2004에서 재정리.

이러한 경제적 성과는 향후 경제상황에 대한 아르헨티나 국민들의 인식을 긍정적으로 바꾸었다. 반복적인 하이퍼인플레이션에 시달려 오면서 경제에 대해 대단히 비관적 입장을 견지해왔던 많은 아르헨티나인들은 신자유주의적 경제재편 이후 조성된 경제호황 상황이 지속될 것이라고 믿음을 갖게 되었다. 예를 들어 당시 여론조사 결과를 보면 아르헨티나인의 72-80% 정도가 1992년 말 부터 1995년 중반 까지 아르헨티나 경제가 개선되던지, 최소한 당시의 호황이 유지될 것이라고 응답했다. 또한 1992년부터 1995년 초반 30-47%의 아르헨티나 인들이 경제를 낙관적으로 예상했고, 33-43%가 중립적이었던 반면에 단지 20-30%만이 비관적으로 응답했다(Weyland 2000, 23; Smith 1991, 63-64).

III.1. 무역자유화와 투자자유화

1987년 말부터 아르헨티나 시장을 개방해 왔지만 1989년 중반까지도 여전히 무역장벽이 높았다. 이 당시 수입량제한과 같은 각종 비관세 장벽이 있는 가운데 최고관세는 40%에 달했고, 평균관세도 29% 정도였다. 메넴 정부는 신자유주의 경제재편을 추진하면서 관세를 대폭 인하시키고 비관세장벽을 철폐하는 것을 중심 내용으로 하는 무역자유화 조치를 단행했다. 이러한 가운데 1990년 초 평균 관세율이 17%로 대폭 하락되었다. 메넴 정부는 1990년 4월 관세3분 방

식을 도입하여 국내에서 생산되지 않은 상품에 대해서는 무관세, 중간재는 11%, 국내상품과 경쟁하는 상품에는 22%의 관세를 부과했다(김원호 1993, 30). 이러한 관세율 인하와 더불어 메넴 정부는 1991년 10월에는 의약품, 식품, 무기류, 자동차 등 극히 일부품목에 한해서만 수입을 금지하고 대부분의 품목에 대해 수입자유화 조치를 단행했다. 그리고 메넴 정부는 장기간 유지되어 왔던 수입할당, 수량제한 등 비관세 장벽을 철폐시켰다.

<표 3-2> 메넴 정부 1기 무역관련 주요 지표(1989-1995)

(단위 : 10억US\$)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
경 상 수 지	-1.3	4.6	-0.6	-5.5	-6.7	-11.2	-5.2
무 역 수 지	5.7	8.6	4.5	-1.4	-2.4	-4.1	2.4
상 품 수 출	9.6	12.4	12.0	12.4	13.3	16.0	21.2
상 품 수 입	3.9	3.7	7.5	13.8	15.6	20.2	18.8
GDP대비 경상수지	-1.7%	3.6%	-0.4%	-2.6%	-2.9%	-4.3	-2.0

참조: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
Global Insight 2004에서 재인용.

또한 메넴 정부는 투자자유화 정책을 적극적으로 추진하였다. 메넴 정부가 투자자유화를 추진한 배경에는 아르헨티나 경제의 경쟁력 회복을 위해서는 외국으로부터의 자본과 기술 유입이 급선무라는 판단이 있었다. 메넴 정부는 1989년 9월 경제긴급조치법(la Ley de Emergencia Economica)을 공포하여 외국인 투자를 확대시키기 위해 외국인 투자에 대한 사전승인제도를 폐지하여 투자에서 모든 차별을 철폐하는 등 외국인 투자에 대한 규제를 대폭 완화시켰다(이성형 1992b, 122). 1990년대 초 누적된 경상수지 적자와 과도한 정부부채로 인한 원금상환과 이자지급 등으로 고갈된 외환보유고를 확충하고 경제안정을 위해 새로 도입된 고정환율제를 유지하기 위해 외국자본 유입이 필요했다. 공기업 민영화가 외국자본의 국내유입을 촉진하는 주요 방안이 되었다. 따라서 민영화에 참여한 외국자본에 특혜를 제

공했다. 그리고 메넬 정부는 1993년 9월 외국인투자를 더욱 용이하게 하기 위해 외국인투자법을 개정하여 외국인 투자이익의 자유로운 해외송금을 가능하게 했고, 공기업 민영화 시점의 부채의 자본전환도 허용하였다. 또한 라디오 통신 분야처럼 국가안보와 밀접한 일부 산업을 제외한 대부분의 산업에 외국인 투자가 용인되면서 외국인도 내국인과 동등한 대우를 받게 되었다. 더 나아가 1994년에는 외국계 은행이 자유롭게 지점을 설치할 수 있게 되었다.

<표 3-3> 메넬 정부 1기 투자관련 주요 지표(1989-1995)

(단위 : 10억US\$)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
순직접투자	1.0	1.8	2.4	3.2	2.2	2.6	4.1
순포트폴리오투자	-1.1	-1.3	0.0	4.5	33.7	8.4	1.9
순기타투자	-6.8	0.4	-3.2	-1.0	-26.2	3.8	-7.6

참조: Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, Argentina.
Global Insight 2004에서 재인용.

III.2. 공기업 민영화

메넬 정부 하에서의 공기업 민영화는 1989년 8월 국가개혁법(*la Ley de Reforma del Estado*)을 제정하면서 본격화되었다. 공기업 민영화는 ‘국가의 실패’를 시장의 기능으로 극복한다는 취지를 내걸고 있지만, 정부의 재정부담을 감소시키려는 것도 메넬 정부가 공기업 민영화를 추진한 주요 요인이었다.⁵⁾ 당시 대부분의 공기업은 비효율적 부실운영으로 정부의 재정지원에 의존하는 경우가 많았다. 그리고 메넬 정부는 공기업 민영화를 통해 그동안 공기업을 중심으로 영향력을 행사해 왔던 노동조합과 전통적 정치인 그룹을 약화시키려 했다. 또한 메넬 정부는 전통적인 국가중심적 경제발전 모델의 상징

5) 아르헨티나 정부가 1980년대 말 매년 GDP의 15-18%에 달했던 공기업에의 지출로 인한 어려움에 직면했던 것을 고려해 볼 때 정부는 공기업 민영화 시켜 정부의 재정 지출도 삭감시키고 경제적 부담도 완화시키려 했다고 할 수 있다(Treisman 2003, 93).

으로 되어왔던 공기업에 대한 적극적인 민영화 추진을 통해 앞으로 신자유주의적 경제재편을 지속적으로 추진하겠다는 것을 명백히 보여주어 외국 투자가들의 신뢰를 확보하고자 하였다.

메넬 정부 하에서 철도, 항공사, 발전소, 도로, 항만, 석유회사, 금융기관 등 매각 가능한 거의 모든 공기업이 민영화 되었다. 이러한 광범위한 민영화 추진은 알폰신 정부 하에서 민영화가 제한적으로 시행되었던 것과 대조를 보였다. 그 결과 1990년에서 1994년 민영화된 공기업 수는 117개에 달했고, 1992년 한해에만 민영화로부터의 수익이 55억 달러에 달했다. 이는 알폰신 재임기(1983-1989년)에 4개의 공기업만이 민영화 되었고, 1985년에서 1989년 3,200백만 달러에 그쳤던 민영화 수익과 비교할 때 메넬 정부 하에서 민영화가 광범위하게 추진되었음을 알 수 있다(Treisman 2003, 96).

메넬 정부의 적극적 민영화 결과로 공기업매각 수입이 증대되었고, 공기업에 대한 정부보조금의 지급 축소 및 중단 등으로 정부의 재정상태가 일시적으로 호전되었다. 또한 공기업들이 많은 세금감면 특혜를 제공받아왔다는 것을 고려해 볼 때 공기업 민영화는 정부의 조세수입 증대를 의미하는 것이었다(강중만 1999b, 5).

당초 메넬 정부는 1992년 내에 대부분의 공기업의 민영화 계획을 완성하려고 했지만, 현실적으로 그 일정이 대폭 지연되었다. 1990년 TV·라디오(Canal h11, Canal 13), 텔레커뮤니케이션 독점체인 전화회사 엔텔(ENTel), 항공회사인 아르헨티나항공(Aerolineas Argentinas), 석유화학회사(Polisur, Induclor, Monomeros Vinilicos 등)⁶⁾가 민영화 되었다. 메넬 정부의 민영화의 대표적 사례는 국영석유회사(Yacimientos Perolíferos Fiscales; YPF)에 대한 것이었다. YPF의 민영화는 중남미 국가들 중에서 최초로 국가전략산업을 매각한 것이었고, 규모 면에서도 아르헨티나 민영화 중에서 최대였다.

메넬 정부 하에서 대규모 민영화 조치들이 시행되었으나 경제효율

6) 메넬은 선거운동 과정에서 석유화학 산업 같은 수익산업은 민영화시킬 수 없다고 천명했으나 집권 후 대대적인 민영화 정책 추진과정에서 어떠한 산업도 예외란 있을 수 없었다.

성 증대와 경제체질 개선 등의 효과를 거두는데 실패했다. 그 이유로는 민영화가 거시적인 계획이나 경제적 합리성을 결여한 채 내외 독점자본에 의해 무차별적으로 진행되었다는 점을 들 수 있다. 민영화 과정에서 공기업을 인수한 독과점 기업에 엄청난 특혜가 부여되었고, 공익적인 재화와 서비스 시장이 민간기업에 배타적으로 제공되었다. 이로 인해 민영화는 독점자본간 지분싸움으로 변질되었고 대부분의 민영화 기업들이 신규투자는 기피하고 서비스 가격을 임의대로 인상하는 결과가 초래되었다(이성형 1992b, 127). 그리고 메넨 정부는 급격한 민영화 과정에서 사기업 노동조합, 민간기업, 공기업 노동조합 등 주요 세력의 반대를 약화시키기 위해 다양한 혜택을 제공하였는데, 결국 이것이 민영화를 통한 경제효율성 증대라는 애초의 목표달성을 어렵게 했다(강종만 2002, 47)

IV. 메넨 정부의 신자유주의 경제재편에 대한 국민적 동의

일반적으로 경제재편 과정에서는 기존 경제발전 모델 하에서 이익을 누리왔던 세력들의 저항과 반발이 초래된다. 따라서 새로운 경제정책 추진에 대한 사회적 반대와 불만을 최소화시키기 위한 국가의 역할이 중요하게 부각된다. 국가는 다양한 방식을 통해 경제재편에 대한 사회적 동의를 이끌어내려고 노력한다. 국가의 역할이 원활하게 작동되면 대대적인 경제재편이 커다란 사회적 저항 없이 진행될 수 있다. 이러한 대표적 사례가 아르헨티나 메넨 정부가 추진한 경제재편과 그 과정에서의 사회적 동의 창출이었다.

메넨 정부는 신자유주의적 경제재편을 추진하면서 국가가 더 이상 사회적 요구나 노동자의 권리를 중요하게 고려하지 않는다는 점과 사회적 불평등을 해소하기 위해 노력하지 않는다는 것을 분명히 천명했다.

이제부터는 사회적 고통을 수반하는 신자유주의 경제재편을 추진하면서 아르헨티나 국가가 어떠한 역할을 담당했는가 하는 점을 메

넴 정부를 사례로 정리하겠다.

IV.1. 설득을 통한 동의창출

메넴 정부의 신자유주의 경제재편은 극심한 경제위기 상황에서 급격하게 추진되었기 때문에 그것이 초래하는 사회적 비용 또한 상대적으로 컸다. 신자유주의 경제재편 과정에서 공공부문의 실질임금은 40%이상 하락했다. 이러한 공공부문을 중심으로 한 실질임금의 급격한 하락은 전체 노동자들의 구매력의 하락을 동반하여 전체 노동부문의 구매력이 15-20% 하락하는 결과가 되었다. 또한 공공부문의 축소와 경제적 효율성을 강조하는 분위기 하에서 실업률이 고조되어 경제활동의 약 15% 정도가 실업상태에 처하게 되었다(Smith 1991, 62). 이처럼 공공부문과 산업노동자들은 신자유주의 경제재편의 가장 큰 손실자였다. 공공부문의 임금이 급격한 경제재편 시기에 크게 하락했다. 수천 명의 공공부문 노동자들이 실직상태로 되었다.

이러한 상황에서도 메넴 정부의 신자유주의적 경제재편에 대해 일부 지역에서 부분적 저항이 있었을 뿐 대대적인 국민들의 저항이 없었다.⁷⁾ 5,000%에 근접했던 하이퍼인플레이션에 의해 극심한 경제적 고통을 경험했던 많은 아르헨티나인들은 메넴 정부의 신자유주의 경제재편이 자신들의 생활여건을 더욱 악화시키는 것임에도 불구하고 그 정책의 필요성에 동조하는 입장을 보였다.⁸⁾ 1989년 7월 메넴 정부가 제1차 경제재편 프로그램을 시작한 직후 여론조사 결과를 보면 부에노스아이레스 주민의 72-77%가 1989년 7월 안정화 플랜을 수용

7) 메넴 정부의 신자유주의적 경제재편 과정에서 초래된 사회적 비용에 대한 저항은 1993년 12월 산티아고 델 에스테로(Santiafo del Estero)주에서 일어난 폭동이다. 3개월 동안의 임금이 체불된 공무원과 그 가족이 주요 폭동 참여자였다. 이들이 주정부, 주의회, 주법원 건물을 2일간 점거하면서 9명이 죽고 100여명이 부상되는 사태로 발전되었다. 이는 메넴 정부의 신자유주의 경제재편 과정의 주요 손실자들이 정부정책에 효과적으로 대응하지는 못했지만 어떠한 계기가 주어지면 그 불만이 폭발할지 모른다는 것을 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다(김원호 1993, 34: 41).

8) 하이퍼인플레이션 상황에서 신자유주의적 경제재편을 단행한 브라질 81.3%(1990년 2월), 페루 63.2%(1990년 7월) 등과 비교해보아도 아르헨티나 114.5%(1989년 6월)의 상황은 매우 심각했다(Weyland 1998b, 658).

했고, 85-89%가 메넴 대통령을 지지했다고 한다(Weyland 1998b, 658). 이러한 광범위한 국민들의 지지는 메넴 정부가 신자유주의적 경제재편을 추진하는 원동력이 되었고, 반대로 사회적 고통을 수반하는 정책에 대한 야당과 노동조합의 반대를 어렵게 하는 배경이 되었다. 그리고 이러한 설득을 통한 동의창출 결과 메넴 진영은 1991년과 1993년 주정부와 의회선거, 1995년 총선에서 승리할 수 있었다.

메넴 정부가 신자유주의적 경제재편을 추진하면서 국민들을 설득했던 가장 큰 논리는 기존 경제구조를 대대적으로 재편하지 않으면 향후 예상되는 경제적 대재앙을 피할 수 없게 될 것이라는 점을 부각시키는 것이었다. 즉 메넴 정부는 국가재편 차원의 급격한 변화만이 하이퍼인플레이션으로 발생한 손실을 만회하고 앞으로 예상되는 더 큰 손실을 예방할 수 있다는 논리를 강조했다. 그리고 메넴 정부는 미조직 도시빈민을 신자유주의 경제재편의 필요성을 설득하는 주 대상으로 설정하고 그들의 지지를 이끌어 내기 위해 노력했다. 이들 미조직된 도시빈민들은 아르헨티나의 전통적인 국가중심적 경제발전 모델인 수입대체산업화 과정에서 오랜 기간 주된 희생자 위치에 있었다. 그 결과 메넴 정부는 도시빈민을 중심으로 하는 계층들로부터 신자유주의적 많은 지지를 획득할 수 있었다. 반면에 메넴 정부는 기존의 국가중심적 수입대체산업화 과정에서 일정한 혜택을 누리왔던 조직된 산업노동자의 영향력을 약화시켰다.

또한 메넴 정부는 1990년대 초반의 호전된 사회경제적 상황을 활용하여 신자유주의 경제재편 정책에 대한 아르헨티나 국민들의 동의를 이끌어냈다. 1990년 -1.8%였던 GDP성장률은 1991년 10.6%, 1992년 9.6%, 1993년 7.2%로 급상승한 반면에 인플레이션은 1990년 2,314.0%에서 1991년 171.7%, 1992년 24.9%, 1993년 10.6%로 급격히 하락했다. 뿐만 아니라 Buenos Aires에서의 빈민의 비율은 하이퍼인플레이션 위기가 최고조 이었던 1989년 10월 47.4%였는데 경제가 아직 회복되기 이전인 1991년 5월 28.8%, 1994년 5월 16.1%로 낮아졌다(Weyland 1996, 19). 이처럼 1980년대 아르헨티나 경제의 가장 큰 문제점이었던 높은 인플레이션이 진정되는 효과를 거두자 경제재편

의 가장 큰 피해자였던 산업노동자들도 메넴 정부의 신자유주의 경제재편을 지지하게 되었다.

이러한 측면에서 보면 메넴 정부는 경제위기를 넘어 경제파탄이 초래될지도 모른다는 당시 아르헨티나 국민들의 위기감과 위기기피 심리, 도시빈민을 중심으로 하는 설득 노력, 경제적 호전 등의 상황을 활용하여 신자유주의 경제재편 정책에 대한 국민들의 지지를 확보했다고 할 수 있다.

IV.2. 보상을 통한 동의창출

일반적으로 사회적 보상조치가 신자유주의 경제재편에 대한 국민들의 동의를 창출하는데 어느 정도 효과를 발휘했는지는 명확하게 알 수 없다. 사회적 보상조치는 신자유주의 경제재편의 필요성에 대한 국민들의 인식정도에 따라 다르다고 할 수 있다. 하이퍼인플레이션과 그로인한 심각한 경제적 고통으로 인해 국민들이 대대적인 경제재편에 어느 정도 동의하는 상황에서는 정부에 의한 손실자에 대한 사회적 보상조치의 효과가 매우 크다고 할 수 있다. 반면에 경제적 침체를 겪고 있지만 경제위기로 인한 현실적 고통이 상대적으로 크지 않았고, 향후 극심한 경제위기가 예상되지 않는 국가에서의 사회적 보상조치는 그다지 큰 효과를 발휘하지 못한다고 할 수 있다. 이러한 차이에도 불구하고 대체적으로 사회적 보상프로그램이 경제재편에 대한 국민들의 불만을 완화시키는데 기여했다고 할 수 있다.

신자유주의 경제재편 과정에서 사회적 비용이 발생되기 때문에 국가 차원에서 이들에 대한 일정한 보상조치의 필요성이 제기된다. 그러나 이러한 보상정책은 현실적으로, 이론적으로 두 가지 점에서 근본적인 한계를 지니고 있다고 할 수 있다. 먼저, 현실적으로 당시 메넴 정부가 직면하고 있던 재정적 어려움이다. 당시 메넴 정부는 국가파탄 지경에 직면해 있었기 때문에 신자유주의 경제재편의 손실자들에 대한 보상조치를 위해 사용할 재정이 극히 제한되어 있었다. 그리고 이론적 측면에서 정부의 일종의 보상조치는 신자유주의적 정

책적 지향과 상호 충돌하는 것이었다. 즉 신자유주의 관점에서 보면 국가에 의한 사회계층에 대한 보조금 제공은 국가의 재정적 부담을 가중시킬 뿐만 아니라 수혜자의 경제활동 의욕을 감퇴시켜 경제의 비효율성을 가중시키기 때문에 국가의 보조금 제공을 최소화시켜야 한다는 것이다. 이러한 현실적, 이론적 측면으로 인해 1980년대 후반 이후 많은 라틴아메리카 국가들이 신자유주의 경제재편을 단행하면서도 그 정책 과정에서 유발된 사회적 손실자들에 대한 보상조치에는 소극적이었다.

비록 여러 가지 이유로 한계가 있었지만, 신자유주의 경제재편을 추진하는 정부는 그 정책에 대한 사회적 충격을 완화시키고, 손실자들의 반발을 최소화 시키고, 최종적으로 정치적 지지획득을 위해 일종의 빈곤대책인 사회적 보상프로그램을 제공해야 했다. 라틴아메리카의 많은 국가들이 경제정책으로는 국가의 역할을 최소화시키는 신자유주의를 채택하면서도 정치적 차원에서는 기존의 포퓰리즘적 요소를 유지하였다. 이처럼 양립 불가능할 것 같은 신자유주의와 포퓰리즘이 라틴아메리카 많은 국가들에서 동시에 발현된 것은 해당 지역의 정치구조를 반영하는 것이었다. 민주화 이후 국민들의 정치적 지지만이 유일한 정권 획득 수단이 된 상황에서 정부는 각종 선거와 차기 정권을 획득하기 위해서 포퓰리즘적 요소를 완전히 버리지 못했던 것이다. 즉, 많은 국가들에서 정부는 경제적 신자유주의 경제정책을 추진하면서도 대중들의 지지를 획득하기 위해 포퓰리즘적 전략을 구사했다. 이러한 점들로 인해 라틴아메리카 많은 국가들에서의 신자유주의는 ‘포퓰리즘적 신자유주의’로 규정되기도 한다(Weyland 1996, 5).

1980년대 중반 이후 경제위기에 처한 국가들에 대대적인 신자유주의 경제정책의 도입을 요구해왔던 국제통화기금과 세계은행 등 국제금융기구들도 국가재정을 위태롭게 하지 않는 범위 내에서 신자유주의 경제재편의 추진과정에서의 빈곤대책의 필요성을 인정하였다. 이들 국제금융기구들은 신자유주의 경제재편을 추진하는 국가들이 그 정책 추진 과정에서 초래된 사회적 빈곤과 실업의 확대 등의 문제들을 완화시키기 위해 국가가 국가재정이 허용하는 한 사회적 안전망

을 구축해야 한다는 입장을 밝혔다.

메넴 정부는 1989년 집권 직후 대대적인 신자유주의 경제재편을 추진했으면서도 재임 초기의 사회적 보상프로그램은 대단히 제한적으로 시행했다. 이러한 이유로 메넴 정부의 경제재편은 ‘마취도 하지 않은 채 진행된 대수술’로 비유되기도 했다(Smith 1991, 53). 메넴 정부는 빈민대책의 일환으로 구호식량카드계획(food stamp scheme)을 시행했는데 여기에 1989년 1억5천만 달러, 1990년 7천5백만 달러를 투입하는데 그쳤다. 메넴 정부의 구호식량카드계획은 그 실행과정에서의 비효율성과 지방 토착세력들의 부정으로 더욱더 제한적으로 운영되어 실질적으로 빈민들을 구호하는데 그다지 기여하지 못했다(박훈탁 2000).

그러나 메넴 정부는 1991년부터 주로 도시와 농촌의 빈민을 대상으로 신자유주의 경제재편으로 인한 사회적 손실을 보상해주는 정책을 보다 적극적으로 추진했다. 이미 1991년 이후 메넴 정부는 Buenos Aires 시정부에 매년 6억 달러 정도를 사회적 지출로 사용하라고 지원했다. 부에노스아이레스 주지사 두알데(Eduardo Duhalde)는 이처럼 중앙정부로부터 제공받은 자원을 사회적 지출로 활용할 수 있었다. 이처럼 빈곤프로그램이 확대된 주요한 요인으로는 1991년 이후 아르헨티나 경제의 일시적 회복, 일련의 민영화 과정을 통한 국가재정 확보, 1995년 5월 대통령 선거에서 메넴의 재선 준비 등을 들 수 있다. 특히 메넴은 1995년 대통령 선거운동 과정에서 자신이 당선되어 제2기 임기가 시작되면 빈곤대책, 실업대책 등을 위한 사회적 투자를 더욱 확대시키겠다고 공약하기도 했다.⁹⁾ 이러한 메넴 정부의 사회적 보상정책의 확대와 제2기 재임을 위한 선거운동 캠페인이 효과를 거두어 1995년 대통령 선거에서 메넴은 무난히 재집권에 성공했다.

메넴 정부는 공기업 민영화 과정에서도 자본부문과 노동부문 등 주요 세력에 다양한 혜택을 제공하였다. 먼저, 메넴 정부는 민간기업

9) 1994년 사회적 보상기금을 17억 7,300만 달러로 확대시켰던 메넴 정부는 1995년 27억 9,500만 달러로 더욱 확대시키겠다고 발표했다.

의 반대를 완화시키기 위해 공기업 부채를 정부가 책임지고 매각하거나 시장보호 등 독점권을 인정하였고 외국인 투자자들의 적극적인 민영화 참여를 유인하기 위해 많은 특혜를 제공하였다(강종만 2002, 47). 그리고 메넴 정부는 노동부문의 민영화에 대한 반발을 약화시키기 위해 노동자지주제를 도입하여 민영화 되는 기업의 주식 중에서 일정 비율이 해당 공기업의 노동자들에게 우선적으로 배분되게 하였다.¹⁰⁾ 이러한 메넴 정부의 민영화 과정에서의 자본부문과 노동자들에 대한 혜택 제공은 아월린 정부와 메넴 정부 초기에 민영화에 대해 심하게 반대했던 이들이 민영화를 수용하게 하는데 크게 기여했다고 할 수 있다. 그러나 다른 측면에서 보면 주요 사회세력에 대한 이러한 혜택 제공으로 인해 소수의 특정 기업의 경제독점이 심화되었고, 국내 산업기반이 침해되었으며 민영화를 통한 경제 효율성 증대라는 목적달성을 어렵게 했다.

IV.3. 분할통제를 통한 동의창출

1989년 5월 대통령 선거운동 과정에서 메넴의 포퓰리즘적 입장을 지지했던 노동부문에서 볼 때 집권 이후 신자유주의 경제정책을 강력하게 추진했던 메넴 정부의 정책적 전환은 일종의 배신감을 느끼게 하기에 충분했다. 그리고 메넴 정부의 친자본적 정책 하에서 노동자에 대한 국가의 고려가 급격히 축소되면서 실질임금 하락, 실업과 저고용 심화, 노동조합 참가율 하락 등으로 노동부문의 어려움이 가중되었다. 특히 공기업의 비효율적 경영을 개선한다는 취지 하에서 실시된 민영화 추진과정에서 공기업 노동자 10만명 정도가 실직자로 되었다. 국가에 의한 고용창출을 공기업의 중요한 존재 의의로 받아들여진 시기에 공기업 고용노동자는 초과고용적 성격이 있었다. 따라서 효율성을 최대의 가치로 인식하는 민영화 과정에서 해당 기

10) 노동자지주제에 의해 해당 공기업 노동자들에게 배분되었던 주식비율은 케이블 회사 10%, 천연가스 판매회사 3-10%, 기타 기업 2.5% 등 다양하게 적용되었다(강종만 2002, 21)

업의 노동자 감축은 당연한 귀결이었다. 그리고 국가의 역할과 규모의 축소를 중요한 모토로 하는 신자유주의 경제재편 과정에서 공무원의 숫자도 대폭 감소되었다. 민영화가 본격적으로 추진되기 직전인 1989년 43만 8천여 명이었던 공무원이 1993년 10월말 30만 8천으로 되어 1989년에 비해 그 수가 13만 명 정도나 감소했다. 신자유주의 경제재편 과정에서 노동의 유연성이 강조되면서 해고의 제한이 점차 완화되자 민간부문에서도 대량해고가 발생하였다. 유엔라틴아메리카경제위원회(CEPAL)의 평가에 의하면 1990년에서 1992년까지 자동차업계만이 고용을 늘린 반면에 석유, 철강, 섬유, 설탕업계 등 698개의 대형업체가 8.4%를 감원했다고 한다(김원호 1993, 43).

이러한 이유로 메넬 정부의 신자유주의 경제재편에 대한 노동부문의 반발이 거셀 것으로 예상되었다. 그러나 일부 노동부문의 반발은 있었지만 그것은 메넬 정부가 신자유주의 경제재편을 추진하는데 별 영향을 주지 못할 만큼 미흡한 것이었다. 이처럼 메넬 정부의 신자유주의 경제정책 추진과정에서 유발된 사회적 고통을 노동부문이 전담하다시피 했음에도 이들이 효과적으로 대응하지 못한 것에는 메넬 정부의 노동부문에 대한 분할통제가 중요하게 작용했다. 즉 메넬 정부는 그동안 전통적인 정의당 지지 세력인 노동부문을 친정부와 반정부 진영으로 분열시켜 노동진영의 경제재편에 대한 통일된 저항 또는 반대를 저지하고자 했다. 메넬 정부의 노동부문 분할통치에 의해 알폰신 정부의 안정화 조치에 수차례 파업으로 대항했던 아르헨티나 최대 노동조직인 '노동자총연맹(CGT)'은 메넬 정부의 자유화와 민영화 정책을 지지하는 CGT-San Martin과 반대하는 Saúl Ubaldini가 지도하는 CGT-Azopardo로 분열되었다.¹¹⁾ CGT-Azopardo는 국영부문 노동자들 중에서 전투적 노동조합주의자들을 중심으로 구성되어 있었기 때문에 메넬 정부의 경제재편에 대해 강력히 반발하였다.

아르헨티나 노동부문은 전통적으로 노조간 경쟁으로 인한 내부 파

11) 이들 두 진영은 1992년 11월 단결하여 메넬 정부에 저항하는 총파업을 단행했다. 그러나 메넬 정부는 자본진영과 노동진영간의 협상에 적극 개입하는 한편 노동법을 개정하여 파업권을 제한시켰다(김원호 1993, 34).

별 싸움이 심했다. 이 러한 상황에서 노동부문 내에서의 주도권을 장악하기 위해 개별 노동부문은 특정 정당 또는 정부와 정치적으로 연합해 왔다. 특히 노동자총연맹은 정의당과 지속적인 정치적 연합을 구축해 왔다. 메넴 정부는 정부에 의존적 성격이 강했고, 스스로 대안을 마련하지 못했던 노동진영을 분할시켜 통치했다. 그 결과 메넴 정부 하에서 그들의 사회경제적 고통의 가중과 정의당 내에서 노동부문의 정치적 대표성이 지속적으로 축소되어 가는 상황에서도 노동부문이 효과적으로 대응하지 못하게 했다(<표 4-1> 참조).

<표 4-1> 아르헨티나 5대 도시에서의 정의당 노동부문 하원 선출 수, 1983-2001

지 역	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001
Federal Capital	3	1	1	2	1	1	0	0	0	0
Buenos Aires	10	3	6	4	4	3	2	2	1	1
Córdoba	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Mendoza	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Santa Fe	4	2	1	2	0	0	0	0	0	0
Total	19	7	9	9	5	4	2	2	1	1

출처: Levitsky 2003, 20

V. 결론

신자유주의 경제재편의 시행에 대한 국민들의 지지획득을 위한 국가의 역할을 검토하는데 아르헨티나의 메넴 정부의 사례는 다음과 같은 함의를 제공해 준다.

당시 아르헨티나가 하이퍼인플레이션으로 인해 극심한 어려움을 겪고 있었기 때문에 메넴정부가 신자유주의적 경제재편에 대한 국민들의 동의를 획득하는데 오히려 수월했다고 할 수 있다. 당시 메넴 정부는 국민들에게 향후 더 극심한 경제파탄과 그로인한 사회경제적 고통을 모면하기 위해서는 극단적 처방이 필요하고, 그것의 일환으

로 신자유주의적 경제재편이 추진되어야 한다고 설득했다. 아르헨티나 국민들은 하이퍼인플레이션으로 초래되는 더 큰 손실을 피하려는 손실혐오 심리에 기반해서 메넴 정부의 신자유주의 경제재편을 수용했다고 할 수 있다.

그리고 비록 제한적으로 시행되었지만 메넴 정부의 미조직된 도시 빈민을 중심으로 한 빈곤대책인 보상프로그램의 시행도 신자유주의 경제재편의 사회적 수용폭을 보다 확대시키는데 기여했다고 할 수 있다. 이러한 보상프로그램 시행은 일시적인 경제적 호황과 더불어 메넴 정부의 신자유주의 경제재편에 대한 사회적 저항을 완화시키는데 기여했다고 할 수 있다.

또한 메넴 정부에 의한 노동부문의 분할통치도 신자유주의 경제재편의 가장 큰 피해자인 노동부문이 제대로 저항하지 못했던 중요한 요인이었다고 할 수 있다. 전통적으로 주요 정치세력들과 연대하여 분열상을 노정시켜 왔던 노동부문은 메넴 정부의 분할통치에 의해 민영화를 지지하는 분파와 반대하는 분파로 갈라져 민영화와 자유화로 인해 실업과 실질임금 하락 등의 고통이 가중되는 상황에 대응하지 못하고 오히려 신자유주의 경제재편을 지지하기까지 했다.

메넴 정부가 신자유주의 경제재편을 성공적으로 추진하기 위해서는 경제재편으로 인한 경제적 성장을 지속시켜야 하고 이미 형성된 신자유주의 경제재편에 대한 사회적 동의를 계속 유지 할 수 있어야 했다. 심각한 경제위기 하에서 예상되는 경제적 대 재앙을 회피하기 위해 부득이하게 신자유주의 경제재편 정책을 지지했던 사회세력들은 막대한 사회적 손실을 초래하면서 진행된 경제재편의 성과가 미흡해지면 경제재편에 대한 지지를 철회하게 되는 것이다. 메넴 정부 제1기에서 추진된 신자유주의 경제재편이 일시적 경제적 호황기를 지나 메넴 정부 제2기에 아르헨티나 경제가 다시 악화되자 정부의 신자유주의 경제재편에 대한 아르헨티나인들의 반대와 반발은 점차 거세졌다. 이는 신자유주의 경제재편이 더 이상 국민들의 동의를 획득하지 못하는 사태가 발생한다는 것을 의미한다. 이러한 상황이 되면 사회는 극심한 혼란에 빠지게 되고 경제는 더욱더 악화되는 것이

다. 불행하게도 2000년 말부터 경제사회적 대 혼란에 빠진 아르헨티나는 경제성장 지속 실패, 사회적 대혼란의 대표적 사례가 되었다.

Abstract

Carlos Menem assumed the presidency in July 1989 in the midst of raging hyperinflation. Menem government carried out economic adjustment during his first term in office(1989-1995) along the lines of the neoliberalism.

The Argentines' standard of living, specially in the subclass, became worse in the process of the privatization and deregulation. Many people, therefore, thought that Argentines would resist to the neoliberal economic adjustment. However, that was not realized. Argentines accepted and supported the neoliberal economic adjustment to avoid the expected risk of great economic misfortune though the policies caused unemployment, wage cuts and worsened working conditions.

We can understand this situation through many variables, such as the worst economic condition, the disunited working class, and the state's role. This article focuses on the state's role in gaining support for the neoliberal policies. Menem government persuaded Argentines that the government had to carry out the neoliberal economic adjustment to solve the hyperinflation problem. And Menem government offered the social and economic compensation for losses by the neoliberal economic adjustment. And Menem government divided and controled the working groups to block the possibility to oppose the neoliberal economic adjustment.

Argentines withdrew the acceptance and the support for the neo-liberal economic adjustment after the economy relapsed into the crisis during the Menem's second term of office(1995-2000). Unfortunately, Argentina

was a typical example of a failure in persistent economic growth and social order.

Key Words: Neoliberalism, Economic Adjustment, State's Role, Persuasion, Compensation, Divide and Control / 신자유주의, 경제구조재편, 국가역할, 설득, 보상, 분할통치

논문투고일자: 2004. 10. 27

심사완료일자: 2004. 11. 10

게재확정일자: 2004. 11. 20

참고문헌

- 강종만(2002a), 「논단 : 아르헨티나 공기업 민영화의 교훈」, 주간금융동향, Vol.11, No.27, pp. 2-8.
- 강종만(2002b), 「아르헨티나 공기업 민영화와 시사점」, 기타보고서, 한국금융연구원.
- 김원호(1993), 「메넴-까발로 경제개혁의 운용 현황과 과제」, 이베로아메리카연구 제4집, pp. 19-48.
- 박병수(2003), 「신자유주의 경제재편의 사회적 수용을 위한 국가의 역할 : 멕시코 살리나스 정부시기를 사례로」, 라틴아메리카연구, Vol.16, No.2, pp. 63-92.
- 박훈탁(2000), 「신자유주의 정부에 대한 국민의지지 : 금융위기, 신자유주의, 그리고 국민적 지지」, 대한정치학회보, 제8집 제1호, pp. 97-116.
- 선우건(2001), 「아르헨티나 거시경제의 불안정 요인에 관한 연구」, 이베로아메리카 제3집, pp. 1-17.
- 임현진(1995), 「스페인, 아르헨티나 제2차 민주화의 동태와 모순」, 역사비평 20호, pp. 94-109.
- 이병관(2001), 「금주의 특집 : 아르헨티나 경제위기의 현황과 전망」, 주간국제금융동향, Vol.10, No.41, pp. 18-24.
- 이성형(1992a), 「라틴아메리카의 특별연구논문 : 아르헨티나의 외채 위기와 민주화」, 국제정치논총, Vol.32, No.1, pp. 161-183.
- 이성형(1992b), 「민선정부하의 경제정책: 알폰신 정부의 아우스트랄 계획에서 메넴 정부의 경제개혁에 이르기까지」, 지역연구, 1권 2호, pp. 95-139.
- 이형수(2002), 「현안분석 : 경제위기를 초래한 아르헨티나의 재정건전화 정책 실패」, 재정포럼, 제67호, pp. 38-51.
- Acuña, Carlos H.(1994), "Politics and economics in the Argentina of the Nineties", in William C. Smith, Carlos H. Acuña and Eduardo A. Gamarra, *Democracy, Markets, and Structural Reform*

- in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, New Brunswick, USA/U.K., London: Transaction Publishers.
- Arce M., Daniel G.(1995), “The political economy of the Neoliberal transition”, *Latin American Research Review*, Vol.34, No.1, pp. 212-220.
- Canitrot, Adolfo(1994), “Crisis and Transformation of the Argentine State(1987-1992)”, in William C. Smith, Carlos H. Acuña and Eduardo A. Gamarra, *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, New Brunswick, USA/U.K., London: Transaction Publishers.
- Carlos de pablo, Juan(1990), “The Three Major Debtors: Argentina”, in John Williamson(ed.), *Latin American Adjustment: How much has happened?*, Washington: Institute for International Economics, pp. 111-128.
- Glade, William(1995), *Privatizacion de Empresas Publicas en America Latina*, Mexico: Gernika.
- Johns, Michael(1992), “Industrial Capital and Economic Development in Turn of the Century Argentina”, *Economic Geography*, Vol.68, pp. 188-204.
- Levitsky, Steven(2003), “From Labor Politics to Machine Politics: The Transformation of Party-Union Linkages in Argentine peronism, 1983-1999”, *Latin American Research Review*, Vol.38, No.3, pp. 3-36.
- Packenhams, Robert A.(1994), “The politics of economic liberalization: Argentina and Brazil in comparative perspective”, *Working Paper*. No.206.
- Smith, William C.(1991), “State, market and neoliberalism in post-transition Argentina: The Menem experiment”, *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, Vol. 33, Issue 4. pp. 45-82.
- Treisman, Daniel(2003), “Cardoso, Menem, and Machiavelli: Political

Tactics and Privatization in Latin America”, *Studies in Comparative International Development*, Vol.38, No.3, pp. 93-109.

Weyland, Kurt(1996), “Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities”, *Studies in Comparative International Development*, Vol.31, No.3, pp. 3-31.

_____ (1998a), “Swallowing the bitter pill : Sources of Popular Support for Neoliberal Reform in Latin America”, *Comparative Political Studies*, Vol.31, No.5, pp. 539-568.

_____ (1998b), “The Political Fate of Market Reform in Latin America, Africa, and Eastern Europe”, *International Studies Quarterly*, Vol.42, pp. 645-674.

_____ (2000), “Neopopulism and Market Reform in Argentina, Peru, and Venezuela”, *Paper for panel on Latin American Studies Association 22th Internal Congress*, Miami, 16-18 March, 2000.